The Federal Legislative Process in Canada

Canada

87-05746/

THE FEDERAL LEGISLATIVE PROCESS IN CANADA

Published by authority of the
Minister of Justice and
Attorney General of Canada.
Government of Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. J2-64/1986E Canada: $3.95

ISBN 0-660-12091-7 Other Countries: $4.75

Price subject to change without notice

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the Publishing Services, Canadian Government Publishing Centre, Ottawa, Canada K1A 0S9.

JUS-P-386

Preface

At some point in their careers, many federal government employees are involved in the federal legislative process. Some are called upon to work on revisions of statutes for which their Ministers are responsible. Others may be asked to participate in the development of policies or programs requiring legislative measures. It is therefore important that public servants be knowledgeable about the legislative process.

This booklet has been prepared to assist government employees in participating effectively in the federal legislative process. Designed as an information tool, it will assist users in understanding the steps involved in the legislative process and in clarifying their own roles in this process.

The information on the following pages will introduce the reader to a complex process that involves many institutions and individuals. I trust this booklet will prove helpful to federal public servants in gaining a more thorough understanding of the process itself, and of the roles played by specific individuals within that process.

Ray Hnatyshyn, M.P., P.C.
Minister of Justice and Attorney General of Canada

May 1987

Table of Contents

I	OVERVIEW OF THE PROCESS		1
II	BACKGROUND		3
	A.	Key Participants in the Process	3
	B.	Sources of Legislation	4
	C.	Types of Legislation	4
III	THE PROCESS IN DETAIL		9
	A.	Policy Approval by Cabinet	9
	B.	Drafting the Legislation	10
	C.	Printing the Draft Bill	11
	D.	Cabinet Approval of the Draft Bill	12
	E.	Parliamentary Study, Amendment and Passage of the Bill	13
	F.	Regulations	18
Appendix I:		Overview of the Legislative Process	19
Appendix II:		Glossary	21
Appendix III:		Reference Materials	27

I OVERVIEW OF THE PROCESS

The 14 steps involved in the complete legislative process, from initial policy proposal through to enactment, are depicted in Appendix I. In this booklet, the 14 steps have been reduced to six major stages. This has been done for ease of discussion, as well as to emphasize key stages that will be of particular interest to readers. The six stages are:

A. Policy Approval by Cabinet
B. Drafting the Legislation
C. Printing the Draft Bill
D. Cabinet Approval of the Draft Bill
E. Parliamentary Study, Amendment and Passage of the Bill
F. Regulations

In brief, the process begins with the development of a policy that must be approved by Cabinet. Cabinet approval of the policy authorizes the drafting of the proposed legislation, a process carried out for the government by the Legislation Section of the Department of Justice. After the drafting stage, various proofs of the bill are printed, as required. Once the draft bill is in a form that is satisfactory to the sponsoring Minister, it must be approved by Cabinet. Finally, the bill is introduced in Parliament, where it is first debated as to principle. The bill is then studied, clause by clause, and amended as necessary, prior to ultimate passage by both Houses and Royal Assent.

II BACKGROUND

Before a detailed description of each individual stage is given, it will assist readers to have at least a basic understanding of the context within which legislation is developed and passed. Similarly, some knowledge of who the key participants are and of the major sources and types of legislation will help to make Part III more useful.

The federal government has many tools and mechanisms for putting its decisions and policy proposals before the Canadian public. The most formal communication mechanism is the bill, which is the draft of a proposed Act of Parliament submitted to Parliament for consideration and adoption.

Prior to 1948, the responsibility for drafting government legislation was left to the department or agency within whose jurisdiction the subject-matter in question fell. Draft bills were scrutinized, revised and often redrafted under the direction of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House of Commons. In 1948, the legislative drafting function was centralized into a single office: the Legislation Section of the Department of Justice. This centralization, achieved under government directive, has three major advantages over the earlier decentralized system. It has helped to ensure:

- the availability of a group of skilled legislative drafters;
- consistency of terminology and form in the Statutes of Canada; and
- the preparation, in a timely and orderly manner, of the legislative program of the federal government.

A. Key Participants in the Process

It is not possible to identify precisely which individuals will participate in the legislative process in any particular instance, as this can vary depending on a number of factors, including the type of legislation and the initiators of the draft. However, there are certain key individuals and institutions whose participation in the legislative process is considered mandatory. They are:

- the sponsoring Cabinet Ministers and their officials, and the Department of Justice Legal Services Unit of the sponsoring department;
- the appropriate policy Cabinet Committee;
- Cabinet, or the Cabinet Committee on Priorities and Planning;
- the instructing officer of the sponsoring department;
- the Legislation Section, Department of Justice;
- the Cabinet Committee on Legislation and House Planning;
- the Leader of the Government in the House of Commons;
- the Leader of the Government in the Senate;

- the Offices of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate and of the House of Commons;
- Parliament; and
- the Governor General.

B. Sources of Legislation

Ideas for legislation at the federal level in Canada may originate from any of the following five major sources:

- the public;
- the government;
- the Public Service;
- Parliament; or
- the judiciary.

1. *The public*

Requests from, or concerns of, the public are often the source of legislation. Such requests may be brought to the attention of the government by members of the public at large, public interest groups or their representatives.

2. *The government*

This is the main source of legislation. Proposals may stem from party policy, convention resolutions, the caucus, government policies, or reports and recommendations of Royal Commissions or similar bodies charged specifically with the review of particular aspects of public policy.

3. *The Public Service*

Recommendations from within the Public Service arising out of administrative experience and the evolution of existing government programs frequently provide a source of legislation.

4. *Parliament*

The legislature, through such vehicles as committee reports and private members' bills, is also a source of legislation.

5. *The judiciary*

Certain legislative measures originate as a consequence of judicial decisions.

C. Types of Legislation

In parliamentary terms, there are private bills and public bills.

Private bills confer specific powers or rights on, or create an exception to the general law for the benefit of, particular persons or groups of persons. While they are passed by Parliament in much the same way as public bills, the procedure governing

their introduction in Parliament is quite different. As a rule, their preparation is coordinated through the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of either the Senate or the House of Commons and does not involve the Public Service. Private bills will not be discussed further in this booklet. Readers interested in learning more about private bills may wish to contact the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of either the Senate or the House of Commons.

Public bills may be initiated by either the government or Members of Parliament. Those initiated by the government are introduced in Parliament through a Minister of the Crown and are numbered consecutively from C-1 to C-200 in the House of Commons and from S-1 in the Senate. Those introduced by Members of Parliament under their own names are numbered consecutively from C-201 to C-1000 in the House of Commons and from S-1 in the Senate. Officially called Private Members' public bills, these latter bills can only be considered during limited time periods (i.e. in the House of Commons during Private Members' hours, which are usually scheduled between 5 p.m. and 6 p.m. on Monday, Tuesday and Thursday and between 4 p.m. and 5 p.m. on Friday). They are prepared by the Members or Senators with the assistance of the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House in which they are to be introduced.

In this booklet, we are concerned only with public bills that are initiated by the government in the House of Commons or in the Senate. They may be categorized into seven different types:

1. New Acts;
2. Major revisions of existing Acts;
3. Amendments to existing Acts;
4. Fiscal bills;
5. Appropriation Acts;
6. Borrowing authority Acts; and
7. Statute Law Amendment Acts.

Another category not discussed fully here is amendments to the Constitution of Canada. Some can be made exclusively by Parliament through Acts of Parliament. Others require a proclamation of the Governor General authorized by resolutions of the House of Commons, the Senate and legislative assemblies under conditions set forth in the *Constitution Act, 1982*. Amendments of this latter kind are not government bills.

Each of the seven types of legislation listed above has unique characteristics, some of which are described in the following pages. It should be noted that the process for drafting, approving and passing legislation is the same for the first three types listed above: new Acts, major revisions of existing Acts and amendments to existing Acts. The legislative process as described in Part III refers primarily to those types of legislation.

1. *New Acts*

A new Act that is proposed to Parliament often represents the culmination of a

major government initiative or policy, or the acceptance by the government of recommendations arising out of a report of a Task Force or Royal Commission of Inquiry. New Acts are also needed to implement treaties, conventions or agreements, to carry out administrative measures or to deal with special problems or emergencies. Examples of these are:

- the *Investment Canada Act* (major policy initiative);
- the *Canadian Security Intelligence Service Act* (in response to a report of a Royal Commission of Inquiry);
- the *Canada–United States Tax Convention Act, 1984* (treaty);
- the *Western Arctic (Inuvialuit) Claims Settlement Act* (agreement);
- the *Garnishment, Attachment and Pension Diversion Act* (administrative measure); and
- *An Act to amend the Customs Tariff* (special situation).

2. *Major revisions of existing Acts*

Existing Acts may require revision from time to time for a variety of reasons. Acts are generally revised either because they contain a sunset clause (e.g. the *Bank Act*, which must be revised every 10 years) or because they are outdated due to changing social, economic or technological standards or circumstances. Examples of Acts that have recently undergone revision include the *Juvenile Deliquents Act* (which has been replaced by the *Young Offenders Act*), the *Customs Act* and the *Divorce Act*.

3. *Amendments to existing Acts*

An amendment to an existing Act involves making changes of either a substantive or a housekeeping nature. Amending bills frequently deal with social legislation (under which, for example, the benefits may need to be increased) or provide for financial assistance to certain groups such as small businesses, farmers or fishermen.

4. *Fiscal bills*

Fiscal bills are based on Ways and Means Motions tabled in the House of Commons. The purpose of these bills is to create a new tax or to extend, continue or increase an existing tax. Most important among these bills are those arising out of the Budget Speech, including amendments to the *Income Tax Act*. Amendments to the *Income Tax Act* are drafted within the Department of Finance where drafters from the Legislation Section of the Department of Justice are located on a full-time basis as part of the Department of Justice Legal Services Unit.

5. *Appropriation Acts*

These acts are based on the government's Estimates in the amounts approved by the House of Commons. Their preparation is the responsibility of the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House of Commons. The Estimates

contain, for each item, vote wording prepared by departments in conjunction with their legal branches and approved by the Treasury Board.

6. *Borrowing Authority Acts*

Borrowing authority bills are periodically presented to Parliament to seek authority to raise money for public works and general purposes. They are drafted by the Legislation Section of the Department of Justice and their passage through Parliament is subject to the same procedure as other public bills.

7. *Statute Law Amendment Acts*

This type of legislation is needed periodically to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors and to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in the Statutes of Canada. The Statute Law Amendment Program, formerly known as the Miscellaneous Statute Law Amendment Program, is carried out by the Legislation Section of the Department of Justice and coordinated by a member of that Section, called the Program Coordinator. In order to be included in the Program, a proposed amendment must not:

- be controversial;
- involve the spending of public funds;
- prejudicially affect the rights of persons; or
- create a new offence or subject a new class of persons to an existing offence.

Anyone may suggest to the Minister responsible for an Act amendments to that Act for possible inclusion in the Program.

Before a bill containing proposals for amendments is introduced in Parliament, the proposals are reviewed at least four times. First, they are reviewed by the Program Coordinator who receives and assesses the proposals before they are submitted for approval to the Minister of Justice. The Minister then submits a Memorandum to Cabinet. The second review is by the Cabinet Committee on Legislation and House Planning, which examines the proposals prior to their approval by Cabinet and their subsequent tabling in Parliament. The third and fourth reviews are carried out by the Legal and Constitutional Affairs Committee of the Senate and by the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons, respectively. An important feature of the Statute Law Amendment Program is that a proposed amendment will be deleted if a member of either Committee objects to its inclusion for any reason.

At the conclusion of the review process, a Statute Law Amendment bill, based on the reports of the two Committees and containing only proposed amendments unanimously approved by them, is prepared by the Legislation Section and introduced in Parliament by the Minister of Justice. Such a bill normally receives all three readings in each House without debate since the proposed amendments it contains have already been thoroughly reviewed.

III THE PROCESS IN DETAIL

In the previous section, the major types and sources of legislation were identified. We now look in some detail at the six major stages of the legislative process. The roles and responsibilities of key individual and institutional participants in the process are described briefly in this Part.

A. Policy Approval by Cabinet

A proposed legislative measure must be approved by Cabinet as to policy before it may be drafted and introduced in Parliament. An exception to that requirement is legislation dealing with the organization of government, which is a prerogative of the Prime Minister. A recent example of this type of exception was the *Government Organization Act, 1983*; the other exceptions are fiscal bills and borrowing authority bills, each of which was briefly described in Part II.

The legislative process begins at the policy level. All policy initiatives that require legislation must be sponsored by a Cabinet Minister who must formally present them to Cabinet in the form of a Memorandum to Cabinet.

The preparation of the Memorandum to Cabinet is critical, as the legislation ultimately must reflect precisely the record of decision of the Cabinet. Guidelines and standards for the preparation of Memoranda to Cabinet have been prepared by the Privy Council Office, under the title *Memoranda to Cabinet, a Drafter's Guide*. The Cabinet Liaison Officer in each department can provide the latest Memorandum to Cabinet drafting information.

The exact process that leads to the development of the policy and the preparation of the Memorandum to Cabinet depends upon the internal organization of the department concerned. However, because legislation is being proposed, the Legal Services Unit of the sponsoring department should be involved early in the policy development stage. For the same reason, it is of paramount importance that the department consult the Chief Legislative Counsel as to the estimated amount of time required for drafting if a time frame for completion of the project is to be presented to Cabinet.

Policy approval is sought through the Cabinet committee system. It is initiated when the sponsoring Minister sends the Memorandum to Cabinet to the Privy Council Office. That Office is responsible for circulating the Memorandum to Cabinet, ensuring that it receives proper examination and that it is placed on the agenda of the appropriate Cabinet committee for review. Once that committee approves the policy, a Cabinet Committee Report (CR) is issued by the Secretary of that committee for consideration and approval by either Cabinet or the Cabinet Committee on Priorities and Planning.

Upon approval of the Cabinet Committee Report, a Record of Decision (RD) is issued which repeats the recommendations of the initial memorandum with any changes made by the relevant Cabinet committee, Cabinet or the Cabinet Committee on Priorities and Planning. Included in the recommendations is the standard formulation that:

> "the Legislation Section of the Department of Justice be authorized by Cabinet to draft the required legislation in consultation with the sponsoring department or agency (and any other pertinent departments), in accordance with priorities established by the Cabinet Committee on Legislation and House Planning".

B. Drafting the Legislation

It must be emphasized that the Memorandum to Cabinet is a policy paper. The Memorandum shall NOT be in the form of, or accompanied by, a draft bill. This strict rule is based on very practical reasons. The drafters' responsibility is not to establish or develop the policy on which legislation is based; rather, it is to critically examine the approved policy, determine how that policy can be implemented as intended, and express the intention of the policy in appropriate legislative language. Only when Cabinet has approved the Memorandum to Cabinet may drafting of legislation begin.

Cabinet approval of the Memorandum to Cabinet authorizes the Chief Legislative Counsel of the Government to set in motion drafting of the required legislation.

The Chief Legislative Counsel assigns two drafters from the Legislation Section to prepare the draft legislation, one of whom is given primary responsibility for the bill. Each drafter is responsible for drafting the legislation in one of the official languages. In this way, parallel versions of the bill are prepared. This is extremely important, as it ensures that both versions are authentic in the sense that neither is a translation of the other. Both versions must convey the same concepts and must meet the same high standards of technical accuracy. The choice of whether the drafter with the primary responsibility for the bill is an English-language lawyer or a French-language lawyer is an internal decision of the Legislation Section and is governed by a number of factors, including the workload and experience of the respective drafters and the subject-matter to be addressed.

Once the drafters are selected and assigned their respective responsibilities, the drafter with primary responsibility makes contact with the sponsoring department in order to identify who the department's instructing officer will be. The instructing officer is the senior-level liaison between the sponsoring department and the drafters. Contact is also made with the head of the Legal Services Unit of the sponsoring department unless that person is the instructing officer. At this point the drafting process begins.

In addition to their knowledge of the law (especially federal statutes) and of the organization of government, the drafters rely on a number of resources to assist them

in preparing the legislation, including:

- the Memorandum to Cabinet and other background documentation upon which the draft legislation is to be based;
- the Record of Decision of Cabinet;
- information from the sponsoring department, obtained through the instructing officer;
- legal expertise available within the Legal Services Unit of the sponsoring department or within the Department of Justice to assist where knowledge of a specialized area of the law is needed;
- precedents that can be found on-line from QUIC/LAW, an information retrieval system that provides access to most federal and provincial statutes, as well as most judicial reports;
- standard reference works;
- legislative editors; and
- specialized support staff, including data processing operators, knowledgeable about the processing and printing of draft bills.

The above underlines the importance of the coordinating role of the instructing officer who is expected to:

- be knowledgeable in the substantive policy area in question, or have experts on hand as required;
- be at such a management level as to have ready access to key decision-makers, including the Deputy Minister and the Minister;
- provide the appropriate support to the drafters by ensuring, without interfering in the actual drafting, that *each language version* of the draft bill accurately reflects the policy, that both versions carry the same legal concept and that one version is not assumed to be accurate just because the other version is judged to be so;
- ensure that where the head of the sponsoring department's Legal Services Unit is not the instructing officer, that person will be involved or consulted at each stage in the process; and
- respect any constraints that might be imposed on the drafters as a result of other government legislative priorities, drafting conventions (both legal and linguistic) and other requirements.

C. Printing the Draft Bill

The Chief Legislative Counsel is responsible for all printing of draft bills until they are introduced in Parliament. The bills are confidential until that stage and are not communicated to anyone who is not directly involved in their preparation or progress through Cabinet and Cabinet committees.

Prior to introduction of the bill in Parliament, any extra copies requested by the sponsoring department for distribution outside government immediately after intro-

duction (e.g. to the media or special interest groups) are printed at the expense of the sponsoring department and are clearly labelled "Confidential until tabled in Parliament". Authorization for such special printing is obtained through the Office of the Chief Legislative Counsel.

After introduction of the bill in either House of Parliament, responsibility for its printing and distribution lies with the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House in which the bill has been introduced. Copies of bills introduced in Parliament and of all successive printings are available through Supply and Services Canada or accredited representatives.

D. Cabinet Approval of the Draft Bill

Once the bilingual version of the bill has been drafted to the satisfaction of the officials of the sponsoring department, the sponsoring Minister and the Chief Legislative Counsel, it is put into the Cabinet Paper system as a Cabinet Document by the Secretariat of the Cabinet Committee on Legislation and House Planning.

The process for review of the bill is similar to that undertaken for the policy paper on which the bill is based. At this stage the Secretariat of the Cabinet Committee on Legislation and House Planning is responsible for coordinating the review process. Copies of the draft bill provided by the Legislation Section are distributed to Cabinet by the Secretariat. A bilingual one- or two- page summary of the purpose and essential provisions of the bill should be provided in advance by the responsible department to the Secretariat for distribution to Ministers along with the bill itself. The draft bill must be approved by the Cabinet Committee on Legislation and House Planning and then by full Cabinet or the Cabinet Committee on Priorities and Planning. The draft bill is scrutinized very closely at this point to ensure that:

- it accurately reflects the policy that was originally approved by Cabinet and, if not, that changes are brought to the attention of Cabinet or referred to the Cabinet Committee that originally reviewed the matter; and
- its provisions, as formulated, will allow for the policy to be implemented effectively and as intended.

Differences of opinion regarding the draft bill that may arise between officials are settled by the Secretary of the Cabinet Committee on Legislation and House Planning and, as a final resort, by the Chairperson of the Committee.

Once Cabinet approval has been given, the bill is ready to be introduced in Parliament. If Cabinet has not determined the time of introduction the decision is made by the Leader of the Government in the House — who is responsible for both the legislative process and House business — in consultation with the sponsoring Minister. If a bill is to be introduced in the Senate, the date of introduction is determined in consultation with the Leader of the Government in the Senate.

This part of the process is handled within the Privy Council Office by the Secretariat of the Cabinet Committee on Legislation and House Planning. The draft

bill is signed by the Prime Minister or, on his behalf, by the Leader of the Government in the House and is forwarded by the Secretariat on behalf of the Prime Minister to the Clerk of the House of Commons. This delivery serves as notice of the sponsoring Minister's intention to introduce the bill.

If the draft bill provides for an expenditure of public funds, no matter how minimal, a Royal Recommendation is prepared by the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the House of Commons, on behalf of the Secretariat of the Cabinet Committee on Legislation and House Planning and is approved by the Governor General and printed in the bill. It is a constitutional requirement that such bills originate in the House of Commons. A typical Royal Recommendation reads as follows:

> "Her Excellency the Governor General recommends to the House of Commons the appropriation of public revenue under the circumstances, in the manner and for the purposes set out in a measure entitled "An Act . . . ".

Bills to be introduced in the Senate are transmitted to the Office of the Clerk of the Senate. The decision as to whether a non-money bill is to be introduced in the Senate or the House of Commons is a matter left to the discretion of the Leader of the Government in the House, in consultation with the sponsoring Minister and the Leader of the Government in the Senate.

E. Parliamentary Study, Amendment and Passage of the Bill

All bills must pass through a series of parliamentary stages before they become law.

The beginning of the parliamentary phase is marked by the introduction of the bill in Parliament by a member of the Senate or of the House of Commons. The process is guided by a set of rules of order called "Standing Orders of the House of Commons" and "Rules of the Senate". Their function is to ensure that the parliamentary process of debate and decision-making is as orderly as possible; that the rights of members to speak freely, scrutinize the draft bill, and propose amendments are protected; and that the legislative program of the government is brought to a vote with all reasonable dispatch. The House of Commons adopts from time to time provisional rules some of which affect the legislative process.

While the rules of procedure and the stages involved in passing legislation are essentially the same in the Senate and in the House of Commons, there are some differences. One difference worth noting is that, in the Senate, the practice has been adopted of making an advance study of important government bills that have been introduced in the House of Commons. This is done by referring the subject-matter of such bills to an appropriate committee. This procedural device allows the Senate to make a thorough study of such bills and to recommend amendments before the bills are formally introduced in the Senate.

The following is a summary of the stages in the parliamentary phase of the legislative process for public bills. There are nine major stages:

1. Notice of Introduction
2. Introduction and First Reading
3. Second Reading
4. Committee Study
5. Report Stage
6. Third Reading
7. Consideration by Other House
8. Royal Assent
9. Proclamation.

1. *Notice of Introduction*

The Standing Orders of the House of Commons require that, prior to introduction of a bill in the House, a 48 hour notice be given, in writing, stating the title of the bill. A copy of both the bill and the Royal Recommendation accompany the notice. As already explained, this aspect of the procedure is coordinated on behalf of the government by the Secretariat of the Cabinet Committee on Legislation and House Planning. Notice of introduction is not required in the Senate.

2. *Introduction and First Reading*

The first reading of a bill in the House of Commons consists of the adoption of two motions: one is a motion for leave to introduce the bill, the second is a motion that the bill be "read" a first time and that it be printed. These motions are purely formal, in that they are not debatable and the bill is not actually read aloud. Exceptionally however a vote may be requested by members. After the second motion, the bill is printed overnight by the Queen's Printer for Canada under the authority of the Speaker of the House of Commons, on request from the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel. It is distributed to members the next day. At that time it is also available to the public.

In the Senate, no motion for first reading is required. A Senator simply presents the bill, stating its title. This presentation, together with the Clerk Assistant's announcement that the bill has been read a first time, constitutes the first reading of the bill. The bill is printed overnight by the Queen's Printer under authority of the Senate, on request from the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of the Senate.

3. *Second Reading*

In both Houses, the priniciple of the bill and its broad purposes are fully debated at the second reading stage. It is frequently a lengthy process that begins with the sponsoring Minister explaining the bill and ends when there are no more speakers on the bill, or when the sponsoring Minister speaks for a second time on the bill. In the House of Commons, debate at this and other stages may be ended by a time allocation motion, which restricts the amount of time to be spent on the bill. In the House of Commons only, a motion of closure may also end debate.

To facilitate the debate process, sponsoring departments should prepare, well in advance of the second reading, briefing materials or a briefing book to support the bill in its two language versions, as well as a draft statement to be used by the Minister at second reading. This advance work will save time in an already lengthy process. The assurance that all materials are ready will allow for flexibility in calling a bill for second reading. The format and contents of the briefing materials or book are the responsibility of the department concerned.

4. *Committee Study*

After approval in principle on second reading, a bill is referred to a committee for detailed review. This is normally a legislative committee but can be, on occasion, the Committee of the Whole or a standing or special committee. Standing, special or legislative committees may receive briefs or hear witnesses, including the sponsoring Minister, government officials, interest groups, and individuals.

Each clause of the bill, its titles and its preamble (if there is one) are considered, amended if necessary, and adopted by the committee.

The sponsoring department can expedite the committee study by preparing in advance, in the two official languages, a background paper that describes the bill. Since Members of Parliament have many duties, the paper, except for major policy features, should be succinct and dispose of technical matters in just a few sentences. If the proposed legislation contains regulation-making powers of potential interest to Members of Parliament, the sponsoring department should, if possible, prepare an outline of the proposed regulations to assist the committee in its clause-by-clause review of the bill.

It should be noted that there are procedures in place for amending a bill after it has been introduced in Parliament, either at the Committee Stage or at the Report Stage. Normally, amendments of a technical nature are agreed to by the sponsoring Minister without Cabinet consultation. Amendments that change a policy already approved or add a policy not previously considered by Cabinet must normally follow the same procedure as the initial policy proposal, starting with the submission of a policy Memorandum to Cabinet and following through to approval of the draft amendments by the Legislation and House Planning Committee and Cabinet.

All amendments by the government must be prepared by drafters of the Legislation Section of the Department of Justice. Since the two drafters are on call and available on short notice, it is neither customary nor necessary for them to attend the committee meetings, except in rare instances to be determined in consultation with the Chief Legislative Counsel. Since members of the Committee have access to independent legal advice and legislative drafting assistance at the Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel of each House, their amendments are not, as a general rule, prepared by the Legislation Section.

A bill may be amended after it has been introduced in Parliament, if the amendment is not out of order on any of the following grounds identified by Fraser,

Birch and Dawson in *Beauchesne's Parliamentary Rules and Forms*, at page 233:

- an amendment is out of order if it is irrelevant to the bill, beyond its scope or governed by or dependent upon amendments already negatived;
- an amendment must not be inconsistent with, or contradictory to, the bill as so far agreed to by the committee, nor must it be inconsistent with a decision which the committee has given upon a former amendment;
- an amendment is out of order if it is offered at the wrong place in the bill, if it is tendered to the committee in a spirit of mockery or if it is vague or trifling;
- an amendment is inadmissible if it refers to, or is not intelligible without, subsequent amendments or schedules, or if it is otherwise incomplete, and an amendment may not make the clause which it is proposed to amend unintelligible or ungrammatical;
- an amendment which is equivalent to a negative of the bill, or which would reverse the principle of the bill as agreed to at the second reading stage, is not admissible;
- an amendment to delete a clause is not in order, as the proper course is to vote against the clause standing part of the bill;
- an amendment is out of order if it imposes a charge upon the Public Treasury, if it extends the objects and purposes, or relaxes the conditions and qualifications as expressed in the Royal Recommendation;
- an amendment may not amend a statute which is not before the committee, and an amendment may not amend sections from the original Act unless they are specifically being amended in a clause of the bill before the committee;
- an amendment may not be proposed to insert words at the commencement of a clause with a view to proposing an alternative scheme to that contained in the clause or to leave out from the first word to the end of the clause in order to substitute other words or to effect a redrafting of the clause, such amendments being in the nature of a new clause;
- a substantive amendment may not be introduced by way of a modification to the interpretation clause of a bill; and
- an amendment to include in a bill a statute which has already ceased to have effect is out of order, but an amendment may be moved to continue the Act which is still in force but would cease to have effect if steps were not taken to continue its existence.

5. *Report Stage*

The committee reports its findings, including proposed amendments, to the House in which the bill is being considered. Further amendments may be, and are often, proposed by the sponsoring Minister or by any other member of the House at the report stage, subject to a written notice of 24 hours. As is the case for amendments at the committee stage, amendments by the Minister must be prepared by the Legislation Section of the Department of Justice. Such amendments may be debated

and voted upon. A motion to concur in the bill, with or without amendments, is then proposed by the sponsor of the bill and the motion may be subject to a vote. Members of that House may agree to the bill as reported by the committee, or may amend it further or may send it back to the committee for further study (a rare occurrence). The report stage is the only opportunity for the majority of members (only a few of whom may be members of the committee) to propose amendments to the bill.

After the report stage amendments have been voted upon, the bill is ready for a third reading. In the House of Commons, the third reading takes place at the next sitting of the House except that, with unanimous consent, it may be given immediately following the report stage. In the Senate, the third reading may take place immediately.

If the bill is reported by the committee without amendments, and if none are proposed by members of the House at the report stage, the third reading may take place immediately in the House of Commons, but must take place at a later date in the Senate. If several amendments are accepted at the report stage, the House may order that the bill be reprinted once more before third reading.

6. *Third Reading*

The third and final reading allows for a review of the bill in its final form. Debate on third reading is generally shorter than that on second reading but is essentially a repetition of it.

7. *Consideration by Other House*

Once a bill has had three readings in one House, it is then sent to the other House to be read, debated, and possibly amended, in a process similar to that which occurred in the first House. If one House amends a bill passed by the other, the first House is asked to concur in the amendments. If the first House cannot concur, reasons must be sent in writing to the second House. If the second House insists on its amendments, a conference may be held between representatives from each House and an attempt made to resolve the conflict. If the conflict is not resolved, the matter is dropped.

8. *Royal Assent*

When a bill has been passed by both Houses, it is ready to be submitted for Royal Assent. This formal ceremony, during which a bill is enacted, is presided over by the Governor General or his or her deputy and attended by representatives of both Houses. It is held in the Senate Chamber.

Royal Assent is normally given by a Deputy of the Governor General, one of the judges of the Supreme Court of Canada.

Immediately upon Royal Assent, the bill becomes an Act of Parliament and has the force of law unless it contains a provision that it, or some of its provisions, should come into force on a specific day or on a day to be fixed by proclamation.

9. *Proclamation*

Where the coming into force of an Act is on a day to be fixed by proclamation, the

Minister responsible requests the issuance of a proclamation through a submission to the Governor in Council for an order in council authorizing the proclamation to be issued.

Once the order is adopted, it is referred to the Registration Division of the Office of the Registrar General of Canada and thereafter to the Privy Council Office Section of the Department of Justice where the proclamation is drafted. The text is then examined by an anglophone lawyer and a francophone lawyer to ensure that the proclamation conforms with the text of the order in council.

The proclamation may be dated as of the date its issuance is authorized.

F. Regulations

Most Acts of Parliament provide for the making of regulations. While the Act generally contains the basic provisions of the law, the regulations spell out the administrative arrangements that are required to make the Act work. Regulations are a form of legislation equal in their effect to an Act of Parliament.

Regulations (subordinate legislation) and amendments to regulations are developed and approved according to different procedures than those applicable to new statutory initiatives.

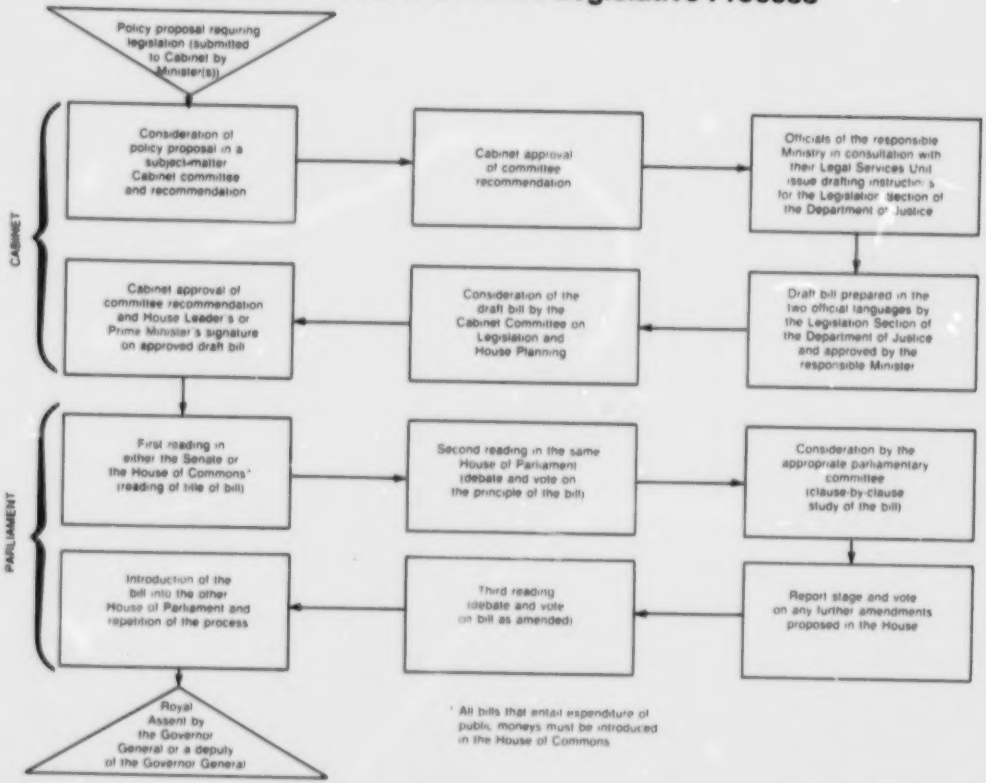
Most regulatory initiatives have been subject since 1971 to obligatory legal review under the Statutory Instruments Act. This review is conducted by the Privy Council Office Section of the Department of Justice on behalf of the Clerk of the Privy Council who has a statutory duty to ensure that each new regulation has been examined under the Act before it proceeds for approval by the Governor in Council or other regulation-making authority.

This legal review procedure continues in force but was substantially augmented by a Regulatory Process Action Plan introduced by the government as part of its new Regulatory Reform Strategy in 1986.

The Action Plan introduced standardized procedures affecting all federal departments and some regulatory agencies. It requires across-government regulatory planning and priority-setting, compulsory regulatory impact assessments to accompany all new regulations and regulatory program evaluations covering all federal regulatory programs over a seven-year cycle. Supervision of federal regulatory management has been assigned to a specific minister responsible for regulatory affairs who is assisted by a secretariat (Office of Privatization and Regulatory Affairs). The minister also chairs a new Cabinet Committee on Privatization and Regulatory Affairs which has oversight responsibility for all new regulatory initiatives of a statutory or subordinate legislative nature.

For details of the federal regulatory management system, readers should contact the Assistant Deputy Minister, Regulatory Affairs, Office of Privatization and Regulatory Affairs.

Appendix I: Overview of the Legislative Process



Appendix II: Glossary

Act of Parliament or Statute

An Act of Parliament, or statute, is a bill that has been enacted into law, having been approved at every stage of the legislative process and given Royal Assent. On becoming an Act of Parliament, a bill becomes a law of the land. Because amendments may be made during its consideration, the Act ultimately passed by Parliament can be different from the original draft bill introduced in Parliament.

Bilingual Drafting

The process by which the same concepts are expressed in a bill in each of the two official languages of Canada. The process involves the preparation of two parallel versions of the bill, each version conforming with the spirit of the official language in question.

Bill

A bill is a proposed Act of Parliament or statute in draft form. No bill, public or private, whether introduced by the government or by a private member, can become law until it has received the approval of Parliament and the Royal Assent. All bills are examined in Parliament, first with regard to their general principle (second reading stage), and then in detail (committee stage). Although the large majority of bills are introduced in the House of Commons, a bill may be introduced in either the Senate or the Commons. However, bills entailing public expenditures must be tabled first in the House of Commons.

Budget Speech

This is the familiar term for the financial statement made by the Minister of Finance to the House of Commons. It announces the government's estimate of expected income and expenditures for the fiscal year, its views on the resources of the country and its resulting proposals to increase or reduce taxes, duties and other levies.

Cabinet Directive

An administrative document issued by Cabinet that deals with the internal workings of Cabinet or with procedures governing its activities.

Canada Gazette, Part III

Published under the Authority of the *Statutory Instruments Act*, chapter 38 of the Statutes of Canada, 1970-71-72, the purpose of the *Canada Gazette*, Part III is to publish public Acts as soon as is reasonably practical after they have received Royal

Assent, in order to expedite their distribution. Part III contains the public Acts of Canada and certain other ancillary publications, including a list of Proclamations of Canada. From time to time the Table of Public Statutes from 1907 to the present is also published in Part III, as is a table of Acts with the ministers responsible for their administration.

Closure and Time Allocation

These are procedures used to end or limit debate on controversial legislation. A full description of closure and time allocation can be found in Chapter 12.b of the House of Commons *Précis of Procedure* (see Appendix III). Suffice it to mention that closure is used sparingly and that time allocation is preferred by the government because it allows for negotiations with the opposition parties to determine a timetable for the consideration of a bill.

Committee of the Whole

The Committee of the Whole consists of all members of the House of Commons sitting as a committee presided over by the Deputy Speaker.

Case Law

Case law is that part of the law of the land that is traditional and proceeds from the judgments of the courts, as opposed to that part that is statutory and made in or under the authority of Parliament or a legislature.

Constitutional Law

Simply stated, constitutional law is law relating to the Constitution. It generally deals with the distribution and exercise of the functions of government and the relations of the government authorities to each other and to the individual citizen.

Explanatory Notes

Explanatory notes, though not technically part of a bill, are printed on the page opposite the relevant clause or section of the bill. Prepared by the drafters, they are technical in nature and contain nothing of an argumentative character, but relate merely to the contents and objects of an amending bill. Explanatory notes appear only in the first reading print of a bill and cite the actual text of the provisions being amended, with the portion of the provision being amended printed in italics for easy reference. Unless consequential amendments to other Acts are required, new Acts contain no explanatory notes.

Green Paper

This is a position paper setting out proposals for future government policy. The proposals are expressly intended to serve as a basis for discussion rather than as a commitment by the government to a particular course of action.

Memorandum to Cabinet

This is a formal document prepared in a predetermined format, in which a Cabinet Minister submits to his or her colleagues policy proposals concerning a field within his or her area of competence as determined by constitutional conventions, the Statutes of Canada or decision of the Prime Minister. Policy proposals submitted in a Cabinet Memorandum require either administrative or legislative action.

Office Consolidation

An Office Consolidation is a copy of an Act or a regulation incorporating all its amendments. It is prepared, at the request of the department responsible for the Act or regulation, by the Statute Revision Commission of the Department of Justice. Office Consolidations are prepared for ease of reference only and have no official sanction.

Parliament

"*A Parliament*", in the sense of a duration, is the period between a general election and *dissolution*, not exceeding five years. A Parliament may have several sessions. A *session* commences when a Parliament assembles and ends when it is prorogued. *Prorogation* is a prerogative act of the Crown, the effect of which is to suspend all business until a new session commences. After a prorogation, bills must be renewed as if they were being introduced for the first time unless there is unanimous agreement between parties to reinstate them at the same stage of consideration. The period between prorogation and reassembly in a new session is called a *recess*. While a Parliament is in session, either House may adjourn itself for a duration of time known as an *adjournment*. Following an adjournment, which is merely an interruption in a session, all proceedings are resumed at the stage where they were left off before adjournment.

Proclamation

A proclamation is a formal announcement, issued by the Governor in Council, that an Act adopted by Parliament, or a provision thereof, will come into force on a determined day. Proclamations are issued under authority of an order in council on the recommendation of the Minister responsible for the Act. A proclamation is only required when the legislation so provides. If the Act does not provide for a proclamation or a specific date for its coming into force, it comes into force immediately upon Royal Assent.

Regulation-Making Power

An Act of Parliament may outline policies in general terms. Regulation-making powers contained in specific sections of the Act provide the authority for the details of the policies to be determined through the use of regulations, orders in council, ministerial orders or other instruments as defined in the *Statutory Instruments Act*.

Royal Assent

Before it can become an Act of Parliament a bill that has been agreed to by both Houses of Parliament requires the Royal Assent. Immediately upon Royal Assent, the bill becomes an Act of Parliament and has the force of law unless it contains a provision that it or some of its provisions should come into force on a specific day or on a day to be fixed by proclamation.

Royal Commission of Inquiry

Royal Commissions are a vehicle for fact finding, information gathering, public opinion sampling and policy initiation. They are established pursuant to the *Inquiries Act* and have the power to conduct public hearings, request papers and call witnesses. They provide opportunities for individuals and groups to make submissions to a body that in turn reports to the executive branch of government, and they provide an independent source of advice to government on proposed policy. The recommendations of Royal Commissions of Inquiry have been the source of many important Acts of Parliament.

Royal Consent

Consent given by the Governor General, prior to second reading, for the debate of provisions of a bill that affect the royal prerogative.

Speech from the Throne

The Speech from the Throne is generally a statement of the policies the government proposes to implement during the session of Parliament then commencing. The debate following the Speech is, in general, a debate on those policies. Specific legislation to be introduced during the Session is often mentioned in the Speech from the Throne.

Statute

A statute is a law or enactment of a legislative authority, such as an Act of Parliament.

Statute Law

That part of the law of the land that is contained in the Statutes of Canada and regulations thereunder or in the statutes of the Provinces and regulations thereunder.

Task Force

Task forces, like royal commissions, are mechanisms for gathering information and public opinion concerning proposed government policy, to be used in advising the executive branch of government. Unlike royal commissions, task forces tend to place more emphasis on public hearings than on formal research. They are also normally shorter in duration than royal commissions.

Ways and Means Motion

A Ways and Means Motion is a motion introduced in the House of Commons by a Minister of the Crown, generally the Minister of Finance or the Minister of State (Finance), and is a necessary preliminary to the imposition of a new tax, the continuation of an expiring tax or the application of a tax to persons not already paying it.

White Paper

White papers are tools used by the government to inform the public and parliamentarians alike of government policy. Their purpose is to make the public more receptive to the change that will result from implementing the policy and to encourage debate. Unlike green papers, which test opinion at an early stage, white papers normally attempt to determine opinion on a policy already decided on by government.

Appendix III: Reference Materials

Barraine, Raymond. *Nouveau dictionnaire de droit et de sciences économiques*. Paris: L.G.D.J., 1974.

Beaupré, Rémi Michael. *Construing Bilingual Legislation in Canada*. Toronto: Butterworths, 1981.

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. 5th edition. Minnesota: West Publishing Company, 1979.

Côté, Pierre-André. *Interpretation of Legislation in Canada*. Quebec: Les éditions Yvon Blais Inc., 1984.

Dawson, W.F. *Procedure in the Canadian House of Commons*. Toronto: University of Toronto Press, 1962.

Doerr, Audrey D. *The Machinery of Government in Canada*. Toronto: Methuen Publishers, 1981.

Donaldson, A.G. General Editor, *Statute Law Review*, University of Edinburgh, Scotland.

Driedger, Elmer A. *The Composition of Legislation*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1976. (Catalogue no. 5 2-29/1976).

Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*. Toronto: Butterworths, 1974.

Drueilhe, A.E., and Chaudesaigues-Deysine, A.E. *Dictionnaire anglais-français et lexique français-anglais des termes politiques, juridiques et économiques*. Paris: Flammarion, 1978.

Dussault, René, and Borgeat, Louis. *Traité de droit administratif*. Quebec: Les Presses de l'université Laval, 1984.

du Plessis, Raymond. *The Law-Making Process*. Revised Version. Ottawa: The Senate of Canada, 1984.

Fraser, Alistair; Birch, G.A.; and Dawson, W.F. *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada*. 5th edition. Toronto: Carswell Company Ltd., 1978.

Jéraute, Jules. *Vocabulaire anglais-français/français-anglais des termes et locutions juridiques*. Paris: L.G.D.J.

Jowitt, William Allen (Earl). *Jowitt's Dictionary of English Law*. 2 Volumes, 2nd edition. London: Sweet & Maxwell Ltd., 1959.

Mulcair, Thomas. *Bibliographie sur la rédaction et l'interprétation des textes législatifs*. Direction générale des affaires législatives, Direction de la recherche, Ministère de la justice du Québec, 1980.

Pigeon, Louis-Phillipe. *Rédaction et interprétation des lois*. Quebec: éditeur officiel. Collection études juridiques, 1978.

Précis of Procedure. Ottawa: Clerk of the House of Commons, 1985. (catalogue no. ISBN 0-662-53852-8).

Quemner, Thomas Adolphe. *Dictionnaire juridique*. Paris: Editions de Navarre, 1977.

Rules of the Senate of Canada. Ottawa: The Senate, 1980.

Schultz, Richard; Kruhlak, Orest M.; and Terry, John C., eds. *The Canadian Political Process*. 3rd edition. Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada Ltd., 1979.

Supply and Services Canada. *Guide canadien de rédaction législative française*. Ottawa: 1984. (catalogue no. J 2-36/1984F).

Supply and Services Canada. *Permanent and Provisional Standing Orders of the House of Commons*. Ottawa: 1985. (catalogue no. X9-2/1985).

Tremblay, Richard; Journeault-Turgeon, Rachel; and Lagacé, Jacques. *Guide de rédaction législative*. Quebec: Société québecoise d'information juridique, 1984. (catalogue no. ISBN 2-89032-109-6).

Van Loon, Richard J., and Whittington, Michael S. *The Canadian Political System*. 3rd edition. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1981.

Ministere de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

La réalisation des lois fédérales du Canada

Canada

LA RÉALISATION DES LOIS FÉDÉRALES DU CANADA

Publication autorisée par le ministre de la
Justice et procureur général du Canada
Gouvernement du Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue J2-64/1986F au Canada: $3.95
ISBN 0-660-91730-0 à l'étranger: $4.75

Prix sujet à changement sans préavis

Tous droits réservés. On ne peut reproduire aucune partie du présent ouvrage, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photographique) ni en faire un enregistrement sur support magnétique ou autre pour fins de dépistage ou après diffusion, sans autorisation écrite préalable des Services d'édition, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

JUS-P-386

Préface

Beaucoup de fonctionnaires fédéraux participent, au cours de leur carrière, à la réalisation des lois. C'est ainsi qu'ils peuvent être amenés à réviser celles dont l'exécution relève de leur ministre, ou encore à concourir à l'élaboration d'orientations générales ou de programmes à traduire par des mesures législatives. Il importe donc qu'ils connaissent bien la filière législative, c'est-à-dire les différentes étapes qui aboutissent à la réalisation des lois.

Conçue comme document d'information, la présente brochure a précisément pour objet de familiariser les intéressés avec la filière. J'espère qu'elle les aidera à mieux remplir leur mission à cet égard et à valoriser leur contribution, au sein d'une structure complexe où sont parties prenantes de multiples intervenants.

Le ministre de la Justice et procureur général du Canada,

Ray Hnatyshyn, député, C.P.

Mai 1987

Sommaire

I VUE D'ENSEMBLE 1

II GÉNÉRALITÉS 3

A. Principaux intervenants 3

B. Provenance des propositions législatives 4

C. Catégories de projets de loi 4

III ÉTUDE DÉTAILLÉE 9

A. Approbation de l'objectif par le Cabinet 9

B. Rédaction du projet de loi 10

C. Impression du projet de loi 11

D. Approbation du projet de loi par le Cabinet 12

E. Étude, modification éventuelle et adoption du projet de loi par le Parlement 13

F. Règlements 18

Annexe I : Étapes de la filière législative 19

Annexe II : Glossaire 21

Annexe III : Textes de référence 27

I VUE D'ENSEMBLE

La filière législative, depuis la formulation de l'objectif jusqu'à l'édiction, comporte en tout quatorze étapes (voir l'annexe I). Pour des raisons d'ordre pratique, il n'est fait état ici que des six principales :

A. l'approbation de l'objectif par le Cabinet;
B. la rédaction du projet de loi;
C. l'impression du projet de loi;
D. l'approbation du projet de loi par le Cabinet;
E. l'étude, la modification éventuelle et l'adoption du projet de loi par le Parlement;
F. les règlements.

Au commencement, donc, il y a un objectif à faire approuver par le Cabinet. L'étape de la rédaction, qui incombe à la Section de la législation du ministère de la Justice, est subordonnée à cette approbation. En cours de rédaction, on imprime autant d'épreuves qu'il le faut. Une fois le ministre responsable satisfait du projet, celui-ci est soumis à l'approbation du Cabinet. Finalement, le projet est déposé au Parlement, où son principe est d'abord débattu, le texte lui-même étant ensuite étudié, article par article, et éventuellement modifié avant l'adoption par les deux chambres suivie de la sanction royale.

II GÉNÉRALITÉS

Préalablement à l'étude détaillée de chaque étape, il convient de présenter le contexte dans lequel sont élaborées et adoptées les mesures législatives. Cette étude sera d'ailleurs d'autant plus profitable au lecteur qu'il aura acquis certaines connaissances sur les principaux intervenants, sur la provenance des propositions législatives et sur les diverses catégories de projets de loi.

Le gouvernement fédéral dispose de nombreux moyens pour rendre publics les décisions et les objectifs qu'il se propose de mettre en œuvre. Parmi eux, le projet de loi, ou texte soumis au Parlement pour examen et adoption, est le mode de communication suprême du gouvernement.

Avant 1948, il appartenait à chaque ministère ou autre organisme de rédiger les projets de loi gouvernementaux relevant de sa compétence, lesquels étaient examinés, révisés et souvent réécrits sous la direction du légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes. En 1948, leur rédaction a été confiée à la Section de la législation du ministère de la Justice. Cette centralisation, réalisée sur instruction du gouvernement, présente trois grands avantages par rapport au système précédent :

- efficacité accrue grâce à la présence d'un groupe de conseillers législatifs spécialisés;
- meilleure cohérence terminologique et stylistique des lois fédérales;
- possibilité d'exécuter le programme législatif du gouvernement fédéral de façon plus méthodique, dans le respect des délais.

A. Principaux intervenants

Il est impossible d'indiquer avec précision l'ensemble des intéressés susceptibles d'intervenir dans la réalisation d'une mesure législative, car leur participation dépend de divers facteurs, dont la nature du projet en cause et la qualité de ses promoteurs. Voici en tout cas les principaux intervenants — personnalités ou organismes — dont la participation est considérée comme indispensable :

- le ministre responsable du projet et ses fonctionnaires, ainsi que le contentieux de son ministère (service juridique mis à sa disposition par le ministère de la Justice);
- le ou les comités du Cabinet compétents en matière d'orientations générales;
- le Cabinet ou son comité des priorités et de la planification;
- le chargé de projet du ministère responsable;
- la Section de la législation du ministère de la Justice;
- le comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire;
- le leader du gouvernement à la Chambre des communes;

- le leader du gouvernement au Sénat;
- le Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat et celui de son homologue de la Chambre des communes;
- le Parlement;
- le gouverneur général.

B. Provenance des propositions législatives

Il existe essentiellement cinq sources de mesures législatives au niveau fédéral :

- le public;
- le gouvernement;
- l'administration publique;
- le Parlement;
- les tribunaux.

1. *Le public*

Les propositions législatives résultent fréquemment de demandes ou de préoccupations du public, portées à l'attention du gouvernement par des particuliers, des groupements ou leurs représentants.

2. *Le gouvernement*

Le gouvernement est la source première des mesures législatives. Les propositions à cet effet peuvent provenir de résolutions adoptées lors de congrès du parti au pouvoir ou de réunions de son groupe parlementaire, des grandes orientations du gouvernement ou des rapports et recommandations de commissions royales ou autres organismes comparables chargés d'étudier telle question de politique générale.

3. *L'administration publique*

L'administration publique est souvent, aussi, à l'origine de mesures législatives par les recommandations qu'elle présente au titre de son expérience des affaires publiques et compte tenu de l'évolution des programmes qu'elle met en œuvre.

4. *Le Parlement*

Le Parlement constitue de son côté, par les rapports de ses comités et les projets de loi d'initiative parlementaire, une source de mesures législatives.

5. *Les tribunaux*

Certaines mesures législatives découlent de décisions judiciaires.

C. Catégories de projets de loi

En termes parlementaires, on distingue les projets de loi d'intérêt privé et les projets de loi d'intérêt public.

Les projets de loi d'intérêt privé accordent des pouvoirs ou des droits spéciaux, ou des dérogations, à des particuliers ou à des groupements. Ils sont adoptés par le Parlement à peu près de la même manière que les projets de loi d'intérêt public, mais leurs modalités de dépôt diffèrent notablement. En règle générale, le Bureau du légiste et conseiller parlementaire du Sénat ou celui de son homologue de la Chambre des communes coordonne leur rédaction, sans la participation de l'administration publique. Les lecteurs désireux d'en savoir davantage sur cette catégorie de projets sont priés de s'adresser au bureau de l'un ou l'autre légiste et conseiller parlementaire.

Les projets de loi d'intérêt public peuvent être d'origine gouvernementale ou d'initiative parlementaire. Dans le premier cas, le gouvernement les présente par l'intermédiaire du ministre dit ministre responsable. Ils sont numérotés consécutivement de C-1 à C-200 ou à partir de S-1, selon qu'ils sont d'abord déposés aux Communes ou au Sénat. Dans le second cas, ils sont numérotés consécutivement de C-201 à C-1000 ou à partir de S-1, selon la même distinction que précédemment, et portent le nom du député ou du sénateur qui en a pris l'initiative. L'étude de ces derniers projets à la Chambre des communes ne peut s'effectuer qu'au cours de périodes strictement limitées, soit habituellement entre 17 et 18 h les lundis, mardis et jeudis, et entre 16 et 17 h les vendredis. Pour leur rédaction, les parlementaires disposent du concours du Bureau du légiste et conseiller parlementaire de la chambre à laquelle ils appartiennent.

Ce qui suit ne portera plus que sur les projets d'origine gouvernementale, qui se subdivisent essentiellement en sept catégories :

1. les textes nouveaux;
2. les textes portant refonte, c'est-à-dire constituant une révision notable des lois en vigueur;
3. les textes modificatifs de lois en vigueur;
4. les projets de lois fiscales;
5. les projets de lois de crédits;
6. les projets portant pouvoir d'emprunt;
7. les projets de lois correctives.

On peut y ajouter, à titre indicatif, les projets de modification de la Constitution du Canada. Certains relèvent exclusivement de la compétence du Parlement. D'autres sont subordonnés à une proclamation du gouverneur général autorisée par des résolutions du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives des provinces dans les conditions fixées par la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il est à noter qu'il ne s'agit pas de projets de loi gouvernementaux.

Chacune des sept catégories précédemment énumérées a des caractéristiques propres, dont certaines sont précisées plus loin. Pour ce qui est des trois premières, à savoir les textes nouveaux, les textes portant refonte et les textes modificatifs, les étapes de leur rédaction, de leur approbation et de leur adoption sont identiques. À la partie III, la présentation détaillée de la filière législative porte principalement sur ces trois catégories de textes.

1. *Textes nouveaux*

Ces projets constituent souvent l'aboutissement d'une importante initiative ou décision politique du gouvernement ou résultent de l'acceptation par lui de recommandations figurant dans un rapport de groupe de travail ou de commission royale d'enquête. Ils peuvent également avoir pour raison d'être la mise en œuvre de traités, conventions ou accords, l'exécution de mesures administratives ou la nécessité de faire face à des problèmes particuliers ou à des situations d'urgence. Voici des exemples :

- la *Loi sur Investissement Canada* (importante initiative politique);
- la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (suite donnée à un rapport de commission royale d'enquête);
- la *Loi de 1984 sur la Convention Canada–États-Unis en matière d'impôts* (traité);
- la *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique* (accord);
- la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* (mesure administrative);
- la *Loi modifiant le Tarif des douanes* (situation particulière).

2. *Textes portant refonte*

La révision des lois en vigueur s'explique par diverses raisons. Elle peut ainsi résulter de l'application d'une disposition de réexamen (la *Loi sur les banques*, par exemple, prévoit qu'elle doit être révisée tous les dix ans) ou de l'évolution de la conjoncture économique ou sociale, ou des techniques, qui les rend désuètes. Citons, entre autres lois récemment refondues, la *Loi sur les jeunes délinquants*, remplacée par la *Loi sur les jeunes contrevenants*, la *Loi sur les douanes* et la *Loi sur le divorce*.

3. *Textes modificatifs*

La modification des lois en vigueur peut être de fond ou simplement de nature formelle ou administrative. Les textes modificatifs intéressent souvent, aussi, la législation sociale (cas de relèvement des prestations) ou prévoient des concours financiers à des secteurs comme les petites entreprises, l'agriculture ou la pêche.

4. *Projets de lois fiscales*

Ces projets sont fondés sur les motions de voies et moyens déposées à la Chambre des communes. Ils ont pour objet la création d'impôts ou la prorogation ou l'augmentation d'impôts existants. Les plus importants d'entre eux sont ceux qui découlent du discours du budget, notamment les textes modifiant la *Loi de l'impôt sur le revenu*, textes dont la rédaction incombe à des légistes de la Section de la législation du ministère de la Justice détachés à demeure auprès du contentieux du ministère des Finances.

5. *Projets de lois de crédits*

Ces projets sont fondés sur le budget des dépenses, dont le montant a été approuvé par la Chambre des communes. Leur rédaction incombe au Bureau du légiste et conseiller parlementaire de cette chambre. Les postes de crédits qui y figurent ont été établis par les ministères de concert avec leurs contentieux respectifs et approuvés par le Conseil du Trésor.

6. *Projets portant pouvoir d'emprunt*

Le Parlement est périodiquement saisi de ce genre de projets, qui visent à autoriser l'émission d'emprunts destinés à des travaux publics ou à d'autres usages d'intérêt général. Leur rédaction est effectuée par la Section de la législation du ministère de la Justice et leurs modalités d'adoption au Parlement sont identiques à celles des autres projets de loi.

7. *Projets de lois correctives*

Le programme de correction des lois, mis en œuvre par la Section de la législation du ministère de la Justice et dont le coordonnateur appartient à cette section, est une activité périodique ayant pour objet de débarrasser les lois en vigueur des anomalies, contradictions, archaïsmes ou erreurs qu'elles peuvent contenir et de leur apporter certaines modifications mineures. Les propositions à cet effet doivent, pour figurer éventuellement dans un projet de loi corrective, être conformes aux critères suivants :

- ne pas être sujettes à controverse;
- ne pas comporter de dépenses de fonds publics;
- ne pas porter atteinte aux droits de la personne;
- ne pas créer d'infraction ni assujettir une nouvelle catégorie de justiciables à une infraction existante.

Cela dit, tout intéressé peut proposer au ministre chargé de l'application d'une loi des modifications à apporter à celle-ci dans le cadre d'un projet de loi corrective.

Par ailleurs, les propositions subissent au moins un quadruple examen avant leur dépôt au Parlement sous forme de projet de loi. En premier lieu, le coordonnateur du programme, qui les reçoit, fait le tri de celles à transmettre pour approbation au ministre de la Justice, lequel en fait l'objet d'une note au Cabinet. En deuxième lieu intervient le comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire, préalablement à l'approbation par le Cabinet. En troisième et quatrième lieux, enfin, elles sont soumises au comité du Sénat chargé des affaires juridiques et constitutionnelles et au comité de la Chambre des communes chargé de la justice et des affaires juridiques. À noter que toute proposition à laquelle, pour une raison quelconque, s'oppose un membre de l'un ou l'autre comité est automatiquement rejetée et ne figure pas au projet de loi.

À l'issue de l'examen, un projet fondé sur les rapports des deux comités et ne comportant que des propositions approuvées à l'unanimité par ceux-ci est rédigé par la Section de la législation, puis déposé au Parlement par le ministre de la Justice. Le projet franchit normalement sans débat les étapes des trois lectures dans chaque chambre vu que les modifications qui y figurent ont déjà été passées au crible.

III ÉTUDE DÉTAILLÉE

Il convient à présent de passer à l'étude détaillée des six principales étapes de la filière législative, ainsi que du rôle et des attributions dévolus à cet égard aux principaux intervenants.

A. Approbation de l'objectif par le Cabinet

On a vu plus haut (partie I) que les propositions législatives sont à faire approuver par le Cabinet préalablement à leur rédaction et à leur dépôt au Parlement. Font exception les lois relatives à l'organisation du gouvernement, domaine réservé au premier ministre (exemple récent : la *Loi organique de 1983*), ainsi que les projets de lois fiscales ou portant pouvoir d'emprunt, dont il a été fait mention à la partie II.

Au commencement, comme on l'a également vu à la partie I, il y a l'objectif. Toutes les initiatives de cet ordre à traduire par une mesure législative sont à prendre en charge par le ministre responsable, à qui il appartient de les présenter au Cabinet par une note établie dans les formes.

L'établissement de la note, ou mémoire, au Cabinet constitue une étape fondamentale, en ce sens que le texte définitif de la loi en cause devra être l'expression précise de la décision du Cabinet. On trouvera les normes et directives applicables à cet égard dans le document du Bureau du Conseil privé intitulé *Mémoires au Cabinet, guide du rédacteur*. L'agent de liaison du Cabinet auprès de chaque ministère est en mesure de fournir les renseignements les plus récents sur cette question.

Les modalités particulières de l'élaboration de l'objectif et de la rédaction de la note dépendent de l'organisation interne du ministère intéressé. Toutefois, vu qu'il s'agit de propositions législatives, il importe que le contentieux du ministère intervienne dès le stade de l'élaboration. Parallèlement, il est essentiel que le ministère consulte le premier conseiller législatif pour une estimation des délais de rédaction dans les cas où la réalisation du projet est assujettie à un calendrier à soumettre au Cabinet.

La demande d'approbation passe par les comités du Cabinet. L'acte initial est l'envoi de la note au Cabinet par le ministre responsable, à l'adresse du Bureau du Conseil privé, qui est chargé de la diffuser en veillant à ce qu'elle reçoive toute l'attention voulue et soit placée à l'ordre du jour d'une réunion du comité compétent. Après que le comité a donné son approbation, son secrétaire établit un rapport pour examen et nouvelle approbation soit par le Cabinet, soit par le comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification.

L'approbation de ce rapport donne lieu à un document dit rapport de décision, qui reprend les recommandations de la note initiale en y incorporant les éventuelles

modifications apportées par les intervenants mentionnés ci-dessus. Le rapport de décision est assorti d'une formule type de ce genre :

> « que le Cabinet autorise la Section de la législation du ministère de la Justice à rédiger le projet envisagé en consultation avec l'administration d'origine et toute autre administration intéressée, conformément à l'ordre de priorité fixé par le comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire. »

B. Rédaction du projet de loi

La note au Cabinet, dans la mesure où elle est un document d'orientation qui fixe un objectif, ne doit pas être accompagnée d'un avant-projet de loi ni en emprunter la forme. Les rédacteurs légistes ont, pour leur part, non pas à élaborer l'objectif, mais à l'étudier avec soin de façon à déterminer les modalités de sa mise en œuvre en lui donnant l'expression législative voulue. Ce n'est qu'une fois la note approuvée par le Cabinet que la rédaction proprement dite peut commencer.

Cette approbation autorise le premier conseiller législatif, chef de la Section de la législation, à entamer l'étape de la rédaction, par l'affectation de deux légistes de la section au projet en question.

L'un d'eux se voit alors attribuer la responsabilité première du dossier, mais chacun d'eux est chargé de la rédaction dans l'une des langues officielles. On aboutit ainsi à la réalisation de deux versions parallèles, d'où, et c'est particulièrement important, une garantie d'authenticité de la forme difficile à obtenir par une simple traduction. Les deux versions, bien sûr, doivent comporter un fond identique, exprimé en conformité avec les normes d'exactitude juridique les plus strictes. Quant au choix du premier responsable, il s'agit là d'une décision interne assujettie à divers facteurs, dont la charge de travail et l'expérience des légistes ainsi que la nature du dossier.

Le choix fait et les tâches attribuées, le responsable en premier s'adresse à l'administration d'origine — le ministère ou organisme client du point de vue de la Section de la législation — pour savoir quel fonctionnaire, dit chargé de projet, de cette administration va être affecté à la liaison, au niveau supérieur, entre elle et l'équipe de rédaction. Le responsable se met également en rapport avec le directeur du contentieux du ministère client lorsque celui-ci n'est pas le chargé de projet. Après quoi, la rédaction proprement dite commence.

Outre leur connaissance du droit, en particulier des lois fédérales, et de l'organisation des pouvoirs publics, les légistes ont à leur disposition divers moyens susceptibles de les aider dans leur mission, notamment :

- le note au Cabinet et autres documents utiles;
- le rapport de décision du Cabinet;

- les renseignements provenant du ministère client et transmis par le chargé de projet;
- les services des experts juristes du contentieux du ministère client ou du ministère de la Justice pour les cas où le projet touche à des domaines spécialisés du droit;
- l'accès, pour la recherche documentaire, à la plupart des lois fédérales et provinciales et des recueils de décisions judiciaires par interrogation directe du réseau informatique *QUIC/LAW*;
- les ouvrages de référence;
- les services des jurilinguistes, ou linguistes spécialisés en droit;
- les services des réviseurs rédactionnels;
- les services de techniciens comme ceux de la mise en mémoire et de l'impression informatisée des textes.

Au vu de ce qui précède, on comprend l'importance du rôle de coordonnateur joué par le chargé de projet. Il faut donc que celui-ci :

- connaisse bien le domaine dont traite le projet ou ait des experts à sa disposition;
- soit placé dans la hiérarchie à un niveau qui lui permette d'avoir facilement accès auprès des décideurs, y compris le sous-ministre et le ministre;
- tout en évitant de s'ingérer dans la rédaction proprement dite, apporte son concours aux légistes en veillant à ce que leur avant-projet traduise fidèlement l'objectif approuvé par le Cabinet et en vérifiant l'identité d'effet juridique des deux versions, sans se contenter de tenir pour acquise la correction d'une version après avoir vérifié la correction de l'autre;
- s'assure, le cas échéant, que le directeur du contentieux du ministère client fait partie du groupe intéressé par le projet;
- respecte les contraintes auxquelles sont assujettis les légistes (autres projets prioritaires du gouvernement, protocole de rédaction législative, etc.).

C. Impression du projet de loi

Le premier conseiller législatif est responsable de toutes les activités d'impression jusqu'au dépôt au Parlement. Pendant cette période, le projet est confidentiel et ne peut être communiqué à quiconque ne participe pas directement à sa réalisation ou à son examen au Cabinet ou en comité du Cabinet.

Toujours pendant cette période, les exemplaires supplémentaires dont a besoin le ministère client, en vue de leur diffusion, dès le dépôt, en dehors du gouvernement et de l'administration, par exemple auprès des organes d'information ou des groupements intéressés, sont imprimés aux frais de ce ministère et revêtus de la mention «Confidentiel jusqu'à dépôt au Parlement». Leur impression est subordonnée à l'autorisation du Bureau du premier conseiller législatif.

Après le dépôt devant l'une ou l'autre chambre, la responsabilité de l'impression et de la diffusion passe au Bureau du légiste et conseiller parlementaire de la chambre où s'est effectué le dépôt. Le public peut dès lors se procurer le projet et ses réimpressions successives auprès du ministère des Approvisionnements et Services ou de ses agents agréés.

D. Approbation du projet de loi par le Cabinet

Dès que le projet, en version bilingue, reçoit l'aval du ministre responsable et de ses collaborateurs, ainsi que du premier conseiller législatif, le secrétariat du comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire le classe parmi les documents du Cabinet.

À ce stade, les modalités de son examen se comparent, à quelques variantes près, à celles qui ont été suivies pour l'approbation de son objectif. Cette fois-ci, la coordination des activités incombe au secrétariat mentionné ci-dessus, qui diffuse au sein du Cabinet les exemplaires reçus de la Section de la législation. Le secrétariat remet en outre aux ministres, avec le texte du projet, un résumé bilingue d'une ou deux pages qui en donne l'objet et les principales dispositions et que lui aura adressé entre-temps l'administration d'origine. Après quoi, le projet est à approuver par le comité de la législation et de la planification parlementaire, puis par le Cabinet dans son ensemble ou par son comité des priorités et de la planification. À cette fin, sont vérifiés avec le plus grand soin les points suivants :

- la concordance de l'orientation du projet avec la décision prise par le Cabinet lors de l'approbation de l'objectif et, sinon, le fait que les écarts ont été portés à l'attention du Cabinet ou du comité saisi en premier lieu;
- le fait que le projet est formulé de façon à permettre une mise en œuvre efficace de l'objectif prévu au départ.

Le cas échéant, il appartient au secrétaire du comité de la législation et de la planification parlementaire et, en dernier ressort, à son président de régler les problèmes posés par les divergences de vues sur le texte.

L'approbation du Cabinet acquise, le projet est prêt à être déposé au Parlement. C'est normalement le leader du gouvernement aux Communes, chargé de l'organisation des travaux de cette chambre et du cheminement des textes en son sein, qui décide de la date du dépôt, en consultation avec le ministre responsable, à moins que le Cabinet n'ait déjà pris cette décision. En cas de dépôt au Sénat, la date est fixée en consultation avec le leader du gouvernement dans cette dernière chambre.

À ce stade, la direction des opérations relève du Bureau du Conseil privé ou, plus précisément, du secrétariat du comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire. Le projet est signé par le premier ministre ou en son nom par le leader du gouvernement à la chambre, puis transmis par le secrétariat, au nom du premier ministre, au greffier de la Chambre des communes. Cette transmission équivaut à un avis donné par le ministre responsable de son intention de déposer le projet.

Au cas où le projet prévoit des affectations de crédits, si minimes soient-elles, le légiste et conseiller parlementaire de la Chambre des communes établit, au nom du secrétariat du comité de la législation et de la planification parlementaire, une recommandation royale. Celle-ci est approuvée par le gouverneur général et imprimée dans le projet de loi. Il convient de noter que c'est la Constitution qui dispose qu'un projet de cette nature doit prendre naissance à la Chambre des communes. Voici une formule caractéristique de recommandation royale :

> « Son Excellence le gouverneur général recommande à la Chambre des communes l'affectation de fonds publics dans les circonstances, de la manière et aux fins prévues dans une mesure intitulée *Loi sur . . .* »

Si le dépôt doit se faire au Sénat, le texte est transmis au Bureau du greffier de cette chambre. Quant à savoir si un projet non budgétaire est à déposer au Sénat ou à la Chambre des communes, il appartient au leader du gouvernement aux Communes d'en décider, en consultation avec le ministre responsable et le leader du gouvernement au Sénat.

E. Étude, modification éventuelle et adoption du projet de loi par le Parlement

Tout projet franchit diverses étapes au Parlement avant de devenir loi.

La phase parlementaire s'ouvre sur le dépôt même, effectué par un sénateur ou un député. Les formalités à observer sont régies par le règlement du Sénat ou celui de la Chambre des communes, ensemble de règles ayant pour objet de rendre le déroulement des débats et la prise des décisions aussi ordonnés que possible, de protéger le droit de libre discussion, d'examen et de proposition de modifications dévolu aux parlementaires et d'aboutir dans les meilleurs délais au vote du programme législatif du gouvernement. La Chambre des communes adopte parfois des règles provisoires dont quelques-unes peuvent influer sur la filière législative.

Même si, pour l'essentiel, la procédure et les étapes sont identiques dans les deux chambres, il n'en existe pas moins des différences. C'est ainsi que le Sénat a désormais pour usage, par l'intermédiaire du comité compétent, d'étudier à l'avance les textes importants déposés à la Chambre des communes. De la sorte, il peut en faire un examen approfondi et recommander des modifications avant même d'en être saisi officiellement. En ce qui concerne les textes d'intérêt public, les neuf principales étapes sont les suivantes :

1. le préavis de dépôt;
2. le dépôt et la première lecture;
3. la deuxième lecture;
4. l'étude en comité;
5. le rapport;
6. la troisième lecture;
7. l'étude par l'autre chambre;

8. la sanction royale;
9. la proclamation.

1. *Préavis de dépôt*

Pour le dépôt à la Chambre des communes, il faut, conformément au règlement de cette chambre, un préavis de 48 heures, accompagné du texte du projet et, le cas échéant, de la recommandation royale. Comme on l'a vu plus haut, la coordination de cette étape incombe, au nom du gouvernement, au secrétariat du comité du Cabinet chargé de la législation et de la planification parlementaire. Il n'est pas besoin de préavis de dépôt pour le Sénat.

2. *Dépôt et première lecture*

À la Chambre des communes, la première lecture comporte l'adoption de deux motions, la première en vue de l'autorisation du dépôt, la seconde en vue de la première lecture même du projet et de son impression. Il s'agit là de simples formalités, car il n'y a pas de débat ni de lecture à haute voix du texte. Il peut toutefois, exceptionnellement, arriver qu'un vote soit demandé par un député. Après la seconde motion, le projet est imprimé dans la nuit par l'imprimeur de la Reine pour le Canada, avec l'autorisation du président de la Chambre des communes et à la demande du Bureau du légiste et conseiller parlementaire. Le lendemain, il est diffusé auprès des députés. Dès lors, il est à la disposition du grand public.

Au Sénat, il n'y a pas besoin de motion. Il suffit qu'un sénateur présente le texte, en indiquant son titre. Là-dessus, le greffier adjoint déclare la première lecture faite. Le projet est également imprimé dans la nuit par l'imprimeur de la Reine, mais cette fois-ci avec l'autorisation du Sénat et à la demande du Bureau du légiste et conseiller parlementaire de cette chambre.

3. *Deuxième lecture*

Tant au Sénat qu'aux Communes, c'est lors de la deuxième lecture que sont débattus à fond le principe et les grandes lignes du projet. Les délibérations, après les explications du ministre responsable et jusqu'aux dernières interventions des parlementaires, ou jusqu'à la seconde prise de parole du ministre, peuvent être fort longues. À cette étape comme à d'autres, la durée du débat peut, aux Communes, être limitée par une motion de fixation de délai. Il peut également être mis fin au débat, mais dans cette chambre seulement, par une motion de clôture.

Pour faciliter le débat, les administrations d'origine auraient intérêt à constituer, bien avant la deuxième lecture, une documentation — notes ou brochure — à l'appui du projet dans les deux langues officielles, y compris la version provisoire de la déclaration que fera le ministre lors de cette lecture. Un tel travail préparatoire aura, outre l'avantage du gain de temps au cours même des délibérations, celui de permettre une plus grande liberté de manœuvre pour le passage en deuxième lecture. Quant à la présentation et à la teneur de la documentation, il appartient au ministère en cause d'en décider.

4. *Étude en comité*

Après l'approbation de principe en deuxième lecture, le projet est renvoyé en comité pour une étude approfondie. C'est normalement un comité législatif qui en est saisi, mais ce peut être parfois le comité plénier, un comité permanent ou un comité spécial. Quel qu'il soit, le comité peut entendre des dépositions ou se faire remettre des mémoires, de la part du ministre responsable, de fonctionnaires, de groupements intéressés ou de simples particuliers.

Dans son étude, le comité examine successivement les titres, le cas échéant le préambule et chaque article du projet, les modifiant au besoin, avant de les adopter. L'administration d'origine peut accélérer ses travaux en lui transmettant au préalable, dans les deux langues officielles, un document d'information sur les lignes directrices du projet. Vu la multiplicité des tâches des parlementaires, il importe que le document, sauf en ce qui concerne les grandes questions d'orientation, soit succinct et ne consacre que quelques phrases aux points proprement techniques. Si le texte prévoit l'octroi de pouvoirs réglementaires susceptibles d'intéresser les parlementaires, il convient que l'administration en cause établisse, sur les futurs règlements, un exposé de nature à aider le comité dans son étude article par article.

À noter que la modification du projet après son dépôt au Parlement est subordonnée à certaines modalités, que ce soit en comité ou à l'étape du rapport. En principe, s'il s'agit de modifications purement formelles, il suffit de l'agrément du ministre responsable, sans que le Cabinet ait à être consulté. Par contre, s'il s'agit de modifications concernant le fond de la décision prise lors de l'approbation de l'objectif ou portant sur un aspect de l'objectif dont le Cabinet n'a pas pris connaissance, il y a lieu de reprendre les étapes suivies au tout début, depuis la présentation de la note au Cabinet jusqu'à l'approbation par le comité de la législation et de la planification parlementaire et par le Cabinet.

Toutes les modifications d'origine gouvernementale sont à rédiger par la Section de la législation du ministère de la Justice. Comme les deux rédacteurs-légistes peuvent être convoqués à bref délai, il est généralement inutile qu'ils assistent aux réunions du comité, sauf en de rares cas à déterminer en consultation avec le premier conseiller législatif. Ils n'ont pas, en règle générale, à rédiger les modifications proposées par les membres du comité, étant donné que ceux-ci disposent des moyens de consultation juridique et de l'aide rédactionnelle du Bureau du légiste et conseiller parlementaire de chaque chambre.

Par ailleurs, le projet, après son dépôt au Parlement, ne peut être modifié que si la modification ne tombe pas sous le coup d'un des motifs d'irrecevabilité suivants :

- elle est sans rapport avec le projet, en dépasse la portée ou est subordonnée à d'autres modifications elles-mêmes rejetées;
- elle est incompatible ou en contradiction avec la partie du projet déjà acceptée par le comité, ou incompatible avec la décision qu'il a prise sur une modification antérieure;
- elle est hors de propos dans le passage du projet où on veut l'insérer, vise à tourner le comité en dérision ou est vague ou futile;

- elle est incomplète, soit parce qu'elle renvoie à des modifications ultérieures ou à des annexes ou qu'elle ne se comprend pas sans eux, soit pour d'autres raisons;
- elle rend inintelligible ou grammaticalement incorrect l'article qu'elle est censée améliorer;
- elle équivaut au rejet du projet ou à l'infirmation de son principe tel qu'il a été accepté en deuxième lecture;
- elle revient à rejeter un article, alors que la voie à suivre en l'occurrence consiste à voter contre l'article;
- elle impose une charge au Trésor public ou n'est pas conforme à la recommandation royale dans la mesure où elle en dépasse la finalité ou affaiblit les conditions ou réserves fixées par celle-ci;
- elle porte sur une loi dont le comité n'est pas saisi ou sur des articles d'une loi en vigueur sans faire l'objet d'une disposition à cet effet dans le projet soumis au comité;
- elle vise à insérer au début d'un article un passage qui constituerait en fait une variante du passage originel ou à substituer une formulation différente à tout l'article, ce qui reviendrait à le réécrire sous la forme d'un nouvel article;
- elle vise à changer au fond l'article définitoire du projet;
- elle vise à inclure dans le projet une loi qui n'est plus en vigueur, sauf s'il s'agit de proroger la durée de validité d'une loi encore en vigueur mais qui cesserait de l'être sans la prise d'une mesure prévoyant cette prorogation.

(Pour plus de précisions sur tous ces motifs d'irrecevabilité, recensés par Fraser, Birch et Dawson, le lecteur est prié de se reporter à la *Jurisprudence parlementaire de Beauchesne*, p. 238).

5. *Rapport*

Le comité fait rapport de ses conclusions, y compris ses propositions de modification, à la chambre saisie du projet. Sur préavis écrit de 24 heures, le ministre responsable du projet ou tout autre parlementaire peut, et cela est fréquent à ce stade, proposer d'autres modifications, lesquelles sont susceptibles de débat et de mise aux voix. Tout comme les modifications du comité, celles du ministre sont à rédiger par la Section de la législation du ministère de la Justice. Le ministre présente ensuite une motion de ratification, avec ou sans modification, qui peut elle-même faire l'objet d'un vote. Les parlementaires peuvent accepter le projet dans sa version du rapport du comité, le modifier davantage ou — ce qui arrive rarement — le renvoyer au comité pour qu'il y soit étudié à nouveau. À noter que l'étape du rapport constitue l'unique occasion pour la plupart des parlementaires, dont quelques-uns seulement peuvent faire partie du comité, de proposer des modifications.

Les modifications votées, le projet est prêt à passer en troisième lecture. À la Chambre des communes, ce passage a lieu à la séance suivante, sauf consentement unanime à ce qu'il ait lieu immédiatement; au Sénat, il peut avoir lieu immédiatement.

Si le comité remet son rapport sans modification du projet et si les parlementaires n'en proposent pas non plus, la troisième lecture peut avoir lieu immédiatement à la Chambre des communes, mais seulement après un certain délai au Sénat. Au cas où les modifications acceptées sont assez nombreuses, la chambre peut ordonner la réimpression du projet avant la troisième lecture.

6. *Troisième lecture*

La troisième et dernière lecture permet un réexamen du projet dans sa forme définitive. Le débat est alors généralement plus court qu'en deuxième lecture, mais son déroulement est pour l'essentiel identique.

7. *Étude par l'autre chambre*

Une fois qu'il a fait l'objet des trois lectures dans une chambre, le projet est transmis à l'autre chambre pour lecture, débat et modification éventuelle, selon un cheminement comparable à celui qui a été suivi dans la première. Si l'une modifie un projet adopté par l'autre, celle-ci est invitée à donner son agrément ou à motiver son refus d'agrément. En cas de refus et si la première tient à ses modifications, des représentants de chaque chambre peuvent être appelés à résoudre le conflit lors d'une conférence de conciliation. Si le conflit n'est pas alors résolu, il n'est pas donné suite aux modifications.

8. *Sanction royale*

Après avoir été adopté par les deux chambres, le projet est prêt à recevoir la sanction royale, c'est-à-dire à être édicté. Le gouverneur général ou son suppléant, en présence des représentants des deux chambres, préside au cérémonial, qui a lieu au Sénat.

En fait, c'est normalement un juge de la Cour suprême du Canada, en qualité de suppléant du gouverneur général, qui donne la sanction royale.

Le projet devient loi et entre en vigueur dès la sanction royale, sauf s'il comporte une disposition prévoyant son entrée en vigueur, totale ou partielle, à une date déterminée ou fixée par proclamation.

9. *Proclamation*

Dans les cas où la date d'entrée en vigueur est à fixer par proclamation, le ministre responsable présente au gouverneur en conseil une demande en vue de la prise d'un décret à cet effet.

Une fois adopté, le décret est transmis au Service de l'enregistrement du Bureau du registraire général du Canada, puis à la Section du Bureau du Conseil privé, au ministère de la Justice, où la proclamation est rédigée. Un juriste francophone et un juriste anglophone s'assurent de la conformité du texte de la proclamation avec celui du décret.

La date de la proclamation peut être celle de l'autorisation de sa prise.

F. Règlements

La plupart des lois fédérales prévoient des pouvoirs réglementaires. Tandis que les lois comportent les dispositions juridiques fondamentales, les règlements énoncent les mesures administratives nécessaires à la mise en œuvre des lois. Textes d'application des lois, ils revêtent la forme législative et sont d'effet juridique identique à celui des lois. Quant à leur réalisation et à leur approbation, ainsi qu'à celles de leurs modifications, elles se font selon des modalités différentes de celles qui sont suivies pour les projets de loi.

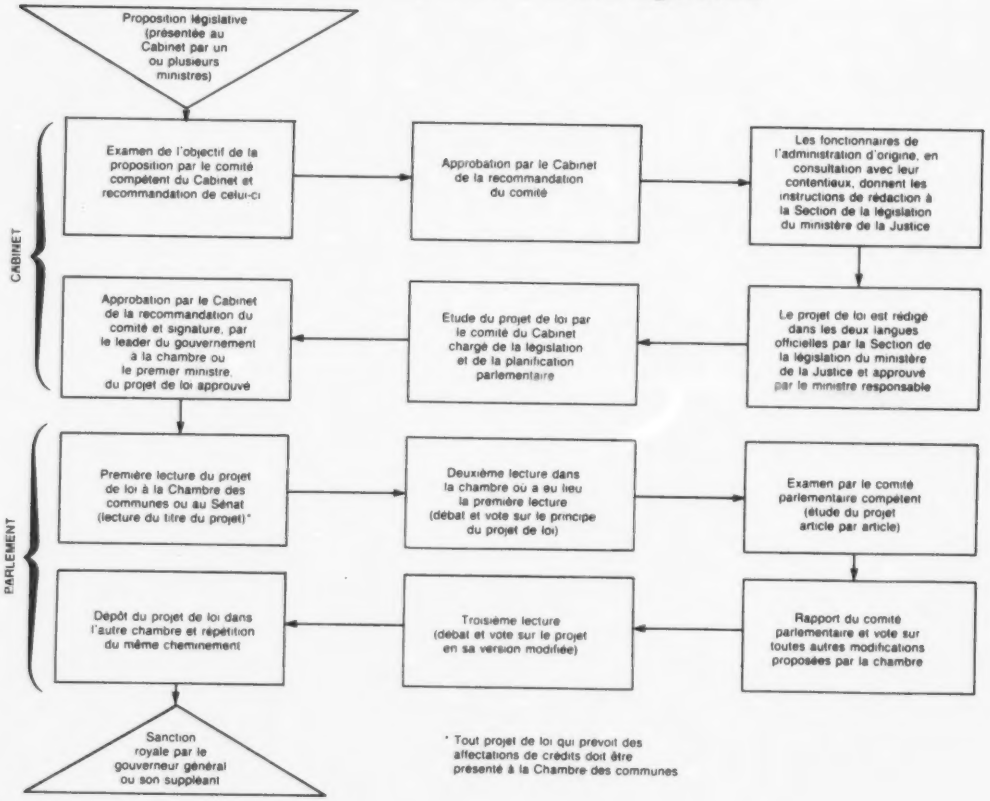
Depuis 1971, la *Loi sur les textes réglementaires* assujettit la plupart des mesures réglementaires à un contrôle de légalité. Ce contrôle est effectué par la Section Justice du Bureau du Conseil privé, le greffier du Conseil privé ayant l'obligation légale de faire examiner chaque nouveau règlement avant sa transmission, pour approbation, au gouverneur en conseil ou autre autorité réglementante.

Aujourd'hui, le contrôle est notablement étoffé d'un plan d'action mis en place par le gouvernement dans le cadre de la réforme qu'il a introduite en 1986.

Le plan comporte des mesures normalisées touchant l'ensemble des ministères fédéraux et certains organismes réglementants. Il impose, en la matière, un système de planification et de fixation des ordres de priorité à l'échelle de toute l'administration, des études d'incidences à joindre à chaque projet et des appréciations de programmes globales sur des périodes de sept ans. La surveillance de la gestion des programmes a été affectée au ministre chargé des affaires réglementaires, assisté par un secrétariat (Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires). Le ministre préside en outre un nouveau comité du Cabinet, celui de la privatisation et des affaires réglementaires, lequel a droit de regard sur toutes les nouvelles mesures à caractère réglementaire.

Pour toutes précisions complémentaires sur la filière réglementaire fédérale, les lecteurs sont priés de s'adresser au sous-ministre adjoint chargé des affaires réglementaires, Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires.

Annexe I : Étapes de la filière législative



Annexe II : Glossaire

Clôture et attribution du temps

Il s'agit de procédures visant à mettre fin aux débats sur un projet de loi controversable ou à en limiter la durée (pour plus de précisions, voir le chapitre 12b du *Précis de procédure de la Chambre des communes*). À noter que la procédure de la clôture est rarement employée et que le gouvernement préfère celle de l'attribution du temps, laquelle permet de négocier avec les partis d'opposition un calendrier pour l'étude du projet en cause.

Codification administrative

Texte d'une loi ou d'un règlement auxquels ont été intégrées toutes leurs modifications. Réalisée par la Commission de révision des lois (ministère de la Justice), sur demande du ministère chargé de l'application de cette loi, la codification ne vise qu'à faciliter la consultation et n'a aucune valeur juridique.

Comité plénier

Comité formé de tous les députés de la Chambre des communes. Le président suppléant en dirige les débats.

Commission royale d'enquête

Organe d'investigation, de collecte de renseignements, de sondage de l'opinion publique et d'initiative de lignes d'action. Créée conformément à la *Loi sur les enquêtes*, elle a le pouvoir de tenir des audiences publiques, de demander la communication de documents et de convoquer des témoins. Elle offre aux individus et aux groupes la possibilité de se faire entendre auprès d'un organisme qui, à son tour, rend compte au gouvernement. En outre, elle joue auprès de celui-ci un rôle consultatif indépendant en matière de projets politiques. Bien des lois importantes adoptées par le Parlement doivent leur existence à des recommandations de telles commissions.

Consentement royal

Consentement accordé par le gouverneur général avant la deuxième lecture pour le débat des dispositions d'un projet de loi qui touchent à la prérogative royale.

Discours du budget

Terme courant désignant la déclaration de politique financière faite par le ministre des Finances à la Chambre des communes. Cette déclaration porte sur les prévisions de recettes et dépenses du gouvernement pour l'exercice, son point de vue touchant les ressources du pays et les propositions qui en résultent en matière d'accroissement ou de réduction des impôts, taxes, droits et autres prélèvements.

Discours du trône

Déclaration de politique générale du gouvernement sur l'action que celui-ci se propose de mener au cours de la session du Parlement inaugurée par ce discours. Le débat qui suit porte généralement sur la teneur de cette déclaration. Les lois qui vont être déposées au cours de la session sont souvent mentionnées dans le discours du trône.

Droit constitutionnel

Ensemble des règles de droit relatives à la Constitution. Il porte généralement sur la répartition et l'exercice des fonctions de l'État ainsi que sur les relations des pouvoirs publics entre eux et avec les administrés.

Droit législatif

Partie du droit du pays constituée par les lois et règlements fédéraux et provinciaux.

Gazette du Canada, partie III

La partie III de la *Gazette du Canada*, dont la publication est régie par la *Loi sur les textes réglementaires*, chapitre 38 des Statuts du Canada de 1970-71-72, a pour objet d'assurer, dans les meilleurs délais suivant la sanction royale, la diffusion des lois d'intérêt public. Elle présente en outre certains textes complémentaires, comme la liste des proclamations du Canada. S'y ajoutent, périodiquement ou selon les besoins, l'index des lois d'intérêt public adoptées de 1907 à nos jours, ainsi que la liste des lois et des ministres responsables de leur application.

Groupe de travail

Organe de collecte de renseignements et de sondage de l'opinion publique sur les projets politiques du gouvernement, auprès duquel il joue un rôle consultatif. À cet égard, il se compare à une commission royale d'enquête, mais il en diffère par la primauté qu'il donne aux audiences publiques par rapport à la recherche et par la moindre durée de son mandat.

Instruction du Cabinet

Document administratif du Cabinet, traitant du fonctionnement interne de celui-ci ou des procédures régissant ses activités.

Jurisprudence ou droit jurisprudentiel

Partie du droit du pays constituée par les décisions des tribunaux, par opposition à celle qui est constituée par les textes législatifs adoptés par le Parlement ou une législature ou sous l'autorité de l'un ou de l'autre.

Législature

Période maximale de cinq ans qui s'étend de l'ouverture de la première session qui suit des élections générales à la dissolution du Parlement. Il peut y avoir plusieurs sessions au cours d'une législature. Une session commence lorsque le Parlement est convoqué et se termine lorsqu'il est prorogé. La prorogation est une prérogative de la Couronne, qui a pour effet de suspendre les travaux du Parlement jusqu'au commencement de la session suivante. Après une prorogation, tous les projets de loi déposés devant le Parlement doivent être présentés de nouveau en première lecture, sauf entente entre les partis visant à en reprendre l'étude au même stade. Pendant que le Parlement est en session, chacune des deux chambres peut suspendre ses travaux pour une période dite « ajournement » et les reprendre ensuite à l'étape où ils en étaient restés. La période comprise entre la prorogation d'une session et la convocation d'une nouvelle session est appelée « vacances ».

Remarque. — « législature » désigne aussi, au Canada, l'ensemble constitué par le lieutenant-gouverneur et l'assemblée d'une province.

Livre blanc

Document visant à informer le public et les parlementaires de la politique du gouvernement, à préparer le public aux changements consécutifs à la mise en œuvre de cette politique et à en favoriser la discussion. À la différence du livre vert, qui sonde l'opinion à un stade préliminaire, le livre blanc sert à la déterminer sur une politique que le gouvernement a déjà décidé d'adopter.

Livre vert

Document contenant des propositions relatives à la future politique du gouvernement. Ces propositions ne visent qu'à susciter la discussion et ne constituent pas un engagement du gouvernement en faveur de telle ou telle ligne d'action.

Loi du Parlement ou loi fédérale

Projet de loi adopté à toutes les étapes de la filière législative, y compris celle de la sanction, et dès lors incorporé dans le droit du pays. En raison des modifications éventuellement apportées au cours de son examen, le texte de la loi diffère souvent de celui du projet déposé au Parlement.

Motion de voies et moyens

Étape obligatoire préalable à l'instauration d'un nouvel impôt, à la continuation d'un impôt ou à l'application d'un impôt à des personnes qui n'y sont pas encore assujetties, elle ne peut être déposée que par un ministre, en général celui des Finances ou le ministre d'État aux Finances.

Note ou mémoire au Cabinet

Document officiel, de présentation normalisée, par lequel un ministre soumet à ses collègues des propositions d'objectifs ayant trait à un domaine relevant des

attributions qui lui sont fixées par les usages constitutionnels, les lois du Canada ou une décision du premier ministre. Ces propositions comportent la prise de mesures administratives ou législatives.

Notes explicatives

Imprimées dans le même document que le projet de loi, en regard des articles en cause, elles ne font pas à proprement parler partie du projet. Établies par les rédacteurs, elles n'ont qu'un caractère matériel, dépourvu de toute argumentation, et ne portent que sur le fond et l'objectif des modifications apportées à une loi. Elles citent le texte des dispositions modifiées, les passages en cause étant imprimés en italique. Elles n'apparaissent qu'en première lecture. Les projets de lois nouvelles en sont dépourvus, sauf en cas de modifications corrélatives apportées à des lois en vigueur.

Pouvoirs réglementaires

Les lois du Parlement peuvent ne donner que les grandes lignes des objectifs à mettre en œuvre. Les dispositions d'attribution de pouvoirs réglementaires permettent de prévoir le détail de cette mise en œuvre par voie de règlements, de décrets en conseil, d'arrêtés ministériels ou autres actes définis dans la *Loi sur les textes réglementaires*.

Proclamation

Déclaration formelle du gouverneur en conseil portant qu'une loi adoptée par le Parlement, ou telle de ses dispositions, entrera en vigueur à une date déterminée. Prise en vertu d'un décret en conseil sur la recommandation du ministre responsable de la loi en question, la proclamation n'est requise que si cette loi le prévoit. Sinon, ou si aucune date n'y est indiquée, la loi entre en vigueur lors de la sanction royale.

Projet de loi

Texte d'intérêt public ou privé, proposé, à l'initiative du gouvernement ou d'un sénateur ou député, au Parlement. Pour devenir loi, il doit être adopté par celui-ci et recevoir la sanction royale. Son étude se fait au Parlement, d'abord quant à son principe (deuxième lecture), puis en détail (comité). Bien qu'il puisse être déposé au Sénat ou à la Chambre des communes, son dépôt s'effectue généralement dans celle-ci. S'il entraîne des dépenses publiques, il est obligatoirement présenté en premier lieu à la Chambre des communes.

Rédaction bilingue

Expression du même fond d'un projet de loi dans les deux langues officielles, conformément au génie de chacune d'elles, par réalisation en parallèle des versions française et anglaise du projet de loi.

Sanction royale

Un projet de loi adopté par le Parlement doit recevoir la sanction royale avant de devenir loi. La sanction donnée, le texte a force de loi, sauf s'il comporte une disposition prévoyant son entrée en vigueur, totale ou partielle, à une date déterminée ou fixée par proclamation.

Annexe III : Textes de référence

Barraine, Raymond. *Nouveau dictionnaire de droit et de sciences économiques*. Paris : L.G.D.J., 1974.

Beaupré, Rémi Michael. *Interprétation de la législation bilingue*. Montréal : Wilson et Lafleur, 1986.

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. 5th edition. Minnesota : West Publishing Company, 1979.

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*. Cowansville : Les éditions Yvon Blais Inc., 1982.

Dawson, W.F. *Procedure in the Canadian House of Commons*. Toronto : University of Toronto Press, 1962.

Doerr, Audrey D. *The Machinery of Government in Canada*. Toronto : Methuen Publishers, 1981.

Donaldson, A.G. General Editor, *Statute Law Review*. Scotland : University of Edinburgh.

Driedger, Elmer A. *The Composition of Legislation*. Ottawa : Supply and Services Canada, 1976. (Catalogue no. 5 2-29/1976).

Driedger, Elmer A. *The Construction of Statutes*. Toronto : Butterworths, 1974.

Drueilhe, A.E., et Chaudesaigues-Deysine, A.E. *Dictionnaire anglais-français et lexique français-anglais des termes politiques, juridiques et économiques*. Paris : Flammarion, 1978.

Dussault, René, et Borgeat, Louis. *Traité de droit administratif*. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 1984.

du Plessis, Raymond. *Le processus d'élaboration des lois*. Version revisée. Ottawa : Le Sénat du Canada, 1984.

Fraser, Alistair; Birch, G.A.; et Dawson, W.F. *Beauchesne Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada*. 5e édition. Toronto : Carswell Company Ltd., 1978.

Guide canadien de rédaction législative française. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1984. (catalogue nº J 2-36/1984F).

Jéraute, Jules. *Vocabulaire anglais-français/français-anglais des termes et locutions juridiques*. Paris : L.G.D.J.

Jowitt, William Allen (Earl). *Jowitt's Dictionary of English Law*. 2 Volumes, 2nd edition. London : Sweet & Maxwell Ltd., 1959.

Mulcair, Thomas. *Bibliographie sur la rédaction et l'interprétation des textes législatifs*. Direction générale des affaires législatives, Direction de la recherche, ministère de la Justice du Québec, 1980.

Pigeon, Louis-Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*. Québec : éditeur officiel. Collection études juridiques, 1978.

Précis de Procédure. Ottawa : Greffier de la Chambre des communes, 1985. (catalogue nº ISBN 0-662-53852-8).

Quemner, Thomas Adolphe. *Dictionnaire juridique*. Paris : Éditions de Navarre, 1977.

Règlement de la Chambre des communes. Ottawa : Greffier de la Chambre des communes, 1985. (Approvisionnements et Services Canada, catalogue nº X9-2/1985).

Règlement du Sénat du Canada. Ottawa : Le Sénat, 1980.

Schultz, Richard; Kruhlak, Orest M.; et Terry, John C., eds. *The Canadian Political Process*. 3rd edition. Toronto : Holt, Rinehart and Winston of Canada Ltd., 1979.

Tremblay, Richard; Journeault-Turgeon, Rachel; et Lagacé, Jacques. *Guide de rédaction législative*. Québec : Société québecoise d'information juridique, 1984. (catalogue nº ISBN 2-89032-109-6).

Van Loon, Richard J., et Whittington, Michael S. *The Canadian Political System*. 3rd edition. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1981.